

Geopolítica de las ciudades en América Latina

Carlos Alberto Patiño Villa

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos
(capvsm@gmail.com)

El presente capítulo se propone destacar el papel geopolítico de las ciudades en América Latina desde una perspectiva histórica y en la actualidad, ya que las megalópolis del continente se han convertido en un espacio disputado por una amplia variedad de grupos ilegales capaces de desafiar a los Estados en términos tanto políticos como de monopolio de la diferencia. Para ello se identifican tres momentos históricos en la geopolítica de estos escenarios urbanos: los conflictos regionales que se desataron tras la independencia, en los que las ciudades desempeñaron un papel protagónico para la configuración de unos incipientes Estados; los movimientos insurgentes del siglo XX, que triunfaron sólo cuando lograron someter, controlar y gobernar las principales ciudades del país, como fue el caso de las revoluciones mexicana, nicaragüense y cubana; y la transformación de las grandes ciudades del continente, con su enorme aglomeración poblacional y segmentación social, en espacios de concurrencia criminal al hilo de los procesos económicos y tecnológicos impulsados por la globalización.

Introducción

En la última década se ha desarrollado un debate profundo sobre la violencia en América Latina, basado en tres consideraciones. Primero, la violencia actual en el continente parece ser el producto, en general, del fortalecimiento de la criminalidad, desligada por tanto de la violencia de carácter insurgente que marcó la región durante el período de la Guerra Fría, a excepción de Colombia, donde la insurgencia y la criminalidad parecen mantener relaciones simultáneas de competencia y cohabitación. En segundo lugar, las nuevas condiciones de violencia se han estructurado sobre el control territorial urbano, haciendo de las ciudades el centro de las disputas políticas y armadas entre los Estados y una amplia variedad de grupos armados ilegales. Tercero, las formas de gobierno

urbano han ocupado el centro del debate debido a que las grandes ciudades actuales presentan características particulares como la concentración de millones de personas que han superado de facto el esquema municipalista y obligan a una reconsideración de su condición geoestratégica como factores territoriales de gobernabilidad, son el núcleo del poder político democrático y desarrollan sistemas económicos eficientes que en muchos casos superan los de los mismos Estados.

Este tipo de debates se ha hecho más complejo por el surgimiento de nuevos enfoques sobre las nociones de seguridad y defensa. Entre ellos se destaca el trabajo desarrollado por David Kilcullen, quien ha indicado que en las ciudades en las que se presentan conflictos violentos, el origen de la violencia es múltiple: bandas de traficantes, grupos de narcotraficantes, grupos armados ilegales –que cuentan con diversos orígenes ideológicos y políticos- y grupos que viven dentro del marco de la legalidad, pero que desarrollan sus intereses dentro del ámbito de la ilegalidad¹. En su trabajo, Kilcullen hace énfasis en el carácter estratégico de las ciudades contemporáneas, puesto que son puntos cruciales para lo que él denomina las *nuevas guerras*, es decir, las que se desarrollan en las áreas urbanas. Kilcullen las denomina como nuevas guerras en la medida en que se alejan de la insurgencia clásica, que se desarrollaban en territorios rurales o tenían un carácter interestatal, las guerras contemporáneas por el contrario se desarrollan en los aglomerados urbanos en donde se desarrollan múltiples transacciones económicas, sociales, culturales y políticas. Este argumento lo basa en el estudio y comparación de ciudades de lugares tan distintos como Afganistán, Pakistán, Irak, Honduras, Brasil o México, y examina casos que van desde los conflictos con los habitantes locales por la introducción de infraestructuras modernas en ciudades abandonadas que sirvan como mecanismos para incentivar procesos de repoblamiento y de dinamismo económico –por ejemplo en ciudades como Dara-i-Nur, en Afganistán –, hasta la disputa por el completo control territorial urbano para actividades económicas lícitas e ilícitas, con diversos grados de acción social y política, como en San Pedro Sula en Honduras.

La fortaleza del Estado es un elemento esencial para determinar si las reivindicaciones políticas pueden desembocar en formas de violencia colectiva que no llegan a desbordar el control territorial del Estado o, por el contrario, si la disputa central gira en torno a quién controla el territorio. En este aspecto es clave

¹ Kilcullen, David. *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*. Oxford ; New York, NY: Oxford University Press, 2013, p.40.

entender que el punto central no está en la fortaleza o capacidad de los violentos - que incurren en diferentes acciones, desde la extorsión en los entornos de la economía lícita hasta negocios ilegales como el tráfico de drogas, el secuestro o el tráfico de armas- sino en la fortaleza o debilidad del Estado. Para evaluar la capacidad del Estado en este ámbito acudiremos a dos conceptos de cuño weberiano planteados por Miguel Ángel Centeno. Primero, la definición de las funciones institucionales del Estado.

El Estado se define como el núcleo institucional permanente de la autoridad política sobre la que reposan y dependen los regímenes. Es permanente en la medida en que su contorno y sus capacidades generales se mantienen constantes a pesar de los cambios de gobierno. Se puede institucionalizar en la medida en que se asuma el grado de autonomía para cualquier sector social. Su autoridad es ampliamente aceptada en la sociedad por encima del debate respecto a políticas específicas².

Asimismo, aquellos Estados que se han consolidado efectivamente se caracterizan por ejercer un dominio directo sobre el territorio y el monopolio de las armas, y por tanto actúan con una capacidad bélica indisputada, dado que cuentan con un núcleo político-administrativo permanente y disuasorio frente a las pretensiones de grupos armados ilegales y organizaciones mafiosas. Dicho con otras palabras, las acciones ilegales y criminales que pueden disputar el control territorial al Estado no obedecen sólo a los niveles de pobreza, el fracaso en el desarrollo de infraestructuras y la exclusión social, sino por y principalmente la debilidad del Estado, cuando éste es incapaz de responder a las exigencias básicas del gobierno que los ciudadanos urbanos exigen, como son la seguridad y la prestación de servicios públicos. Así, David Kilcullen afirma que “en la contrainsurgencia urbana, tener únicamente a las personas a salvo es también un fracaso: el verdadero éxito consiste en lograr un nivel de servicios adecuados (...)”³.

El trabajo de Kilcullen se ha convertido en una referencia, porque enmarca las condiciones de la violencia urbana contemporánea en cuatro mega-tendencias: primero, el rápido crecimiento de la población; segundo, la urbanización de la población; tercero, la litoralización de las grandes concentraciones urbanas; y cuarto, la conectividad de los habitantes urbanos, debido a las nuevas tecnologías

² Centeno, Miguel Ángel. *Sangre y Deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. (C. Patiño, Trad.) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Urbanos, 2014, p. 24

³ Kilcullen, David *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*. Ob. Cit., p. 19.

de la comunicación. Esta conectividad no solo interrelaciona a los individuos que habitan una ciudad sino que los conecta con los habitantes del *hinterland* de la misma, con los entornos activos de otras ciudades e incluso más allá, con las redes globales de acción e intercambio legal e ilegal. Es en este ámbito donde los miembros de los grupos criminales desarrollan capacidades que desbordan las capacidades de previsión y control del Estado. Pero es clave no olvidar que las ciudades existen en entornos geográficos específicos, que se modifican a la par que los urbanitas se mueven, inmigran o se alejan de las ciudades. La conectividad es clave para comprender las capacidades operativas de la mayoría de los grupos criminales asociados al tráfico de drogas o armas.

Aproximarse a la violencia en América Latina desde un enfoque urbano es novedoso en tanto que rompe con los modelos tradicionales de la violencia rural característicos de la Guerra Fría y permite dar una explicación más amplia del carácter geopolítico y estratégico de las ciudades tanto para los Estados como para los actores ilegales. Las guerras que se dan en entornos urbanos son consecuencia de las oportunidades económicas, políticas y sociales que las ciudades brindan y en esa perspectiva se pone en juego la capacidad del Estado para ejercer el gobierno en la ciudad. Uno de los aspectos más importantes de la dimensión del gobierno urbano es la que se refiere al control territorial, que supone la obligación del Estado de impedir la existencia de organizaciones ilegales que impongan formas de sometimiento de los ciudadanos que violan el ordenamiento jurídico y las garantías constitucionales, y que adicionalmente pueden buscar generar ámbitos de desempeño económico que no están contemplados dentro de las vías lícitas de la actividad económica.

El problema de América Latina en este sentido es más estructural que coyuntural.⁴ En el subcontinente las ciudades han sido terreno propicio para la creación y recreación permanente de procesos de violencia entre Estados, grupos armados ilegales, grupos de poder privados y esferas de poder no controladas directamente por el Estado. Es más, la mayoría de los gobiernos en América Latina sólo han asumido de forma parcial la responsabilidad de crear políticas de seguridad. Por lo general han dejado de lado el objetivo clásico de monopolización de las armas, y por tanto de la institucionalidad de la violencia, por lo que la imagen del Leviatán con la que se suele asociar a estos Estados, como lo indica Centeno, es una imagen falsa. El rol de las ciudades en América Latina en una dimensión geopolítica puede explicarse en tres momentos diferentes. Primero, el proceso de

⁴ Koonings, Kees., & Kruijt, Dirk. *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*. London ; New York: Zed Books Ltd. 2010

conformación de Estados a lo largo de siglo XIX en el contexto de guerras civiles. Segundo, a través de los procesos insurgentes exitosos en el siglo XX, básicamente la revolución mexicana, la cubana y la nicaragüense, que triunfaron en el momento en que lograron someter, controlar y gobernar las principales ciudades, y más concretamente las respectivas capitales. Tercero, en el contexto contemporáneo en el que una *nueva generación* de grupos armados ilegales, sin importar criterios ideológicos, han encontrado un espacio para el control urbano, un factor común a casi todos los Estados de la región.

Las ciudades latinoamericanas en el Siglo XIX

En el siglo XIX los Estados latinoamericanos surgieron de dos circunstancias complementarias: de una parte son producto de la implosión de la Monarquía Hispánica y por ende del vacío de poder que surgió por la inexistencia de una solución constitucional para resolver la situación ocasionada por el apresamiento de Fernando VII y su heredero por tropas francesas. De otro lado, y como consecuencia de la situación anterior, las unidades políticas básicas de la Monarquía en sus reinos de América se encontraron ante la necesidad de decidir quién era una autoridad legítima para ejercer el gobierno. En este contexto se generó lo que podríamos denominar una *guerra de preeminencia* territorial entre las principales ciudades de ultramar, también concebible como una guerra civil entre los súbditos americanos de la Monarquía, y no de unas naciones hispanoamericanas hasta el momento inexistentes.⁵

El valor político de las ciudades, oscurecido tanto por la historiografía tradicional como por la perspectiva anti-imperialista que tanto ha influido en las ciencias sociales de la región, estribaba en que la Monarquía había cimentado sobre ellas el gobierno de sus reinos ultramarinos.⁶ Una vez iniciado el proceso de desintegración de la Monarquía en su centro, la ausencia de unidades de poder que pudieran asumir legítima y efectivamente el control de los territorios en América llevó a la erección de juntas de gobierno en las principales ciudades. En el caso de Nueva Granada, entre el 10 de julio y el mes de septiembre de 1810 se establecieron juntas de gobierno en Santafé de Bogotá, Villa del Socorro, Neiva,

⁵ Vejo, Tomas. *Elegía criolla: una reinterpretación de las guerras de independencia hispanoamericanas*. Tusquets Editores. 2010, p. 113

⁶ Patiño Villa, Carlos. Alberto. "Iberoamérica, una civilización urbana". En: F. Colom González (Ed.), *Modernidad iberoamericana: cultura, política y cambio social* (Vervuert., pp. 299 – 317). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científica, CSIC. 2009, p. 300)

Tunja, Pamplona, Santa Marta, Cartagena de Indias, Popayán, Quibdó, Pore, Santafé de Antioquia, Nóvita y Honda. En un segundo paso, que se extendió hasta febrero de 1811, se crearon juntas de gobierno en ciudades y villas subordinadas como Girón, Sogamoso, Timaná, Purificación, Mompo, Simití, Cali y Villa de Leyva. En un tercer momento se produjo el ascenso a la condición de villas, con sus respectivos cabildos y escudos de armas, a antiguos pueblos de indios y parroquias. Dicho en otras palabras, lo que se produjo fue una creciente ruralización del municipio, llevando a que los criterios para el reconocimiento de nuevos municipios se flexibilizara, provocando con ello un cambio radical en la estructura política hasta entonces vigente y, por tanto, una transformación radical en el rango geopolítico de los diversos territorios que conformaban los reinos americanos de la Monarquía Española. Se produjo así una explosión del poder local que no cesaría sino hasta la derrota de las tendencias federalistas que se mantuvieron fuertes durante todo el siglo XIX. Este proceso tiene sentido, como ha señalado Ana Catalina Reyes, porque el único poder fuerte, identificable y reconocible en el contexto colonial era el poder local:

La autonomía no se pensaba frente a una España lejana sino frente a la capital de la provincia. Podemos concluir que el período entre 1810 y 1816 se caracteriza por las tensiones entre un fuerte orden local, enfrentado a un precario orden provincial y con un inexistente orden nacional.⁷

La historiografía tradicional en Colombia ha presentado el primer periodo del siglo XIX como un enfrentamiento entre un proyecto federalista contra otro centralista. Sin embargo, más allá de esta disputa, numerosos conflictos locales, entre bandos con simpatías y apoyos definidos por la fuerza política de las comunidades, incluso con formaciones armadas entre éstos, no sólo dificultaron la consolidación de la primera república sino que también evidenciaron las tensiones entre un orden local fuerte y un orden republicano que intentaba conjurar la desintegración territorial. Esta situación, extrapolable al resto de la América hispana, generó dos procesos simultáneos: en primer lugar se produjo una situación de guerra permanente entre ciudades y, luego, de guerras entre regiones encabezadas por ciudades fuertes. Cada una de estas disputas se centraron en decidir qué ciudad, provincia o región era capaz de someter a las demás, un proceso que la historiografía tradicional ha presentado como guerras civiles. Sin embargo, no podían existir estrictamente guerras de esta condición cuando no existían Estados

⁷ Rodríguez, Pablo., & Reyes Cárdenas, Ana Catalina. “La revolución de los cabildos y las múltiples autonomías locales en el Nuevo Reino de Granada”. *Historia que no cesa. La independencia en Colombia 1780-1830*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010, p. 52.

que dieran sentido a una ciudadanía común entre individuos que habitaban territorios aun políticamente indefinidos.

El principio geopolítico ordenador a comienzos del siglo XIX fue, pues, el control de las ciudades, y fueron los *hombres fuertes* de las ciudades con capacidad de influencia y atracción política, con peso económico, poder de reclutamiento y movilización de milicias y una favorable posición geográfica para la guerra, los que protagonizaron los continuos enfrentamientos bélicos para definir la naturaleza de los incipientes Estados y sus respectivos centros de poder. Esto hacía que las ciudades compitiesen por crear entornos geopolíticos con condiciones favorables frente a las ciudades rivales. En el caso de Argentina, José Carlos Chiaramonte lo deja claro cuando afirma que durante el siglo XIX no existió una identidad política rioplatense que correspondiese a alguna forma de nacionalidad, dado que la noción misma de la nacionalidad como fundamento del Estado es de tardía aparición.⁸ En los primeros años tras la independencia se evidenció una estructuración territorial en la que las nuevas entidades políticas soberanas no correspondían a las antiguas y extensas divisiones administrativas coloniales. Efectivamente, las entidades soberanas de esa primera etapa no fueron las Intendencias, las Audiencias ni los Virreinos, sino las ciudades, expresadas políticamente por sus ayuntamientos. Consecuentemente, la manifestación del sentimiento de *patria* traduce sobre todo la adhesión al grupo y lugar en cuyo seno se ha nacido y criado, esto es, la ciudad. Aquellos individuos casados, afincados y arraigados a esa patria adquirirían la calidad de *vecinos*, status que el *derecho de ciudad* les conferiría.⁹ La noción de la soberanía de los pueblos no sólo dio paso a las disputas entre los diputados de las ciudades principales del interior y los de Buenos Aires sino también a un conflicto territorial por las pretensiones autonómicas de las ciudades que dependían de las cabeceras de las Intendencias. Estas aspiraciones autonomistas llevarían a la disolución de las tres provincias de Intendencia que existían en el territorio de la actual Argentina, cuyas cabeceras eran Buenos Aires, Córdoba y Salta.¹⁰

En el caso de México, las guerras también fueron encabezadas por ciudades que aspiraban a cobrar un mayor poder regional. Los municipios siguieron siendo el

⁸ Chiaramonte, Juan Carlos. *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina, 1800-1846*. Buenos Aires: Ariel, 1997, p. 61

⁹ Chiaramonte, Juan Carlos. *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina, 1800-1846*. Op. Cit., p.76.

¹⁰ Chiaramonte, Juan Carlos. *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina, 1800-1846*. Op. Cit., p. 155.

eje del ordenamiento político, pues el gobierno que se proclamaba nacional no podía establecer reglas efectivas de organización para la vida política de todo el país. Así, la historia de México se desarrolló en medio de luchas armadas y de los constantes esfuerzos por eliminarlas, mientras paralelamente se construían las primeras instituciones políticas nacionales. Estas luchas dilataron el proceso de construcción del Estado y sólo a partir de 1867 se logró consolidar en México un ejército suficiente para garantizar el predominio del gobierno nacional. De ahí que el país fuese gobernado durante más de cuarenta años con base en las administraciones locales y regionales. En palabras de Mauricio Merino,

(...) no sólo existía un ejército sin Estado, sino que también era previsible su incapacidad para defender la integridad territorial nacional, entre otras razones porque no existía tal integridad, sino un conjunto de regiones que mantenían su autonomía con el argumento contundente de las milicias y que habían traducido las leyes de Cádiz para el gobierno interior de los pueblos.¹¹

De lo anterior se puede concluir que en casi todos los países de América Latina sólo con el tránsito al XX lograron las ciudades con mayor poder imponerse como centros políticos frente a sus rivales. En estos procesos, la victoria no siempre estaba garantizada de antemano, como fue el caso de Bogotá y Lima, que obtuvieron sendas victorias políticas y militares sobre sus rivales regionales porque éstas no pudieron canalizar suficientes apoyos internacionales para convertirse en Estados separados de hecho o para lograr dominar a un débil centro político. En el caso de Colombia se produjo una secesión territorial –la de Panamá– por la intervención de los EEUU en el contexto de la Guerra de los Mil Días con la mirada puesta en su valor estratégico, no por la capacidad de una ciudad periférica fuerte y cohesionada para dar lugar a un proceso político independentista. En consecuencia, durante el siglo XIX las ciudades en América Latina se convirtieron en centros de acción geopolítica directa, dado que compitieron por establecer diferentes centros de poder político y desarrollar obras de infraestructura que favorecían a proyectos económicos específicos conectados con determinadas ciudades o regiones claves, como fue la construcción del ferrocarril. En este sentido, las guerras decimonónicas latinoamericanas no fueron estrictamente conflictos civiles sino guerras para *inventar* Estados definidos por los intereses políticos y redes económicas de las ciudades protagonistas. Esto llevó a una notable diferenciación entre el sistema de ciudades de la colonia y las ciudades de la República.

¹¹ Merino, Mauricio. *Gobierno local, poder nacional: La contienda por la formación del Estado mexicano*. México, El Colegio de México. 1998, p. 82.

Cuadro 1. Principales conflictos en los países latinoamericanos a lo largo del siglo XIX.¹²

País /Nombre	Años
Conflictos de la Independencia y la post-independencia	1810-25
Brasil (Confederación del Ecuador)	1824
Argentina	1828-29
Chile	1829
Argentina (Campaña del Desierto)	1833
México (rebeliones esporádicas)	1827-55
Brasil (varias rebeliones regionales)	1831-40
Brasil (Farrapos)	1835-45
Uruguay (guerra Grande)	1838-51
Colombia (guerra de los supremos)	1838-42
Argentina (anti-Rojas)	1838-51
Ecuador	1845-60
México (guerra de Castas)	1847-55
Colombia	1851
Chile	1851
Perú	1853-55
Colombia	1854
Perú	1856-58
México (Reforma)	1858-61
Venezuela (guerra federal)	1859-63
Colombia	1859-62
Argentina	1863
Ecuador	1863
Argentina	1866-67
Perú	1866-68
Venezuela	1868-71
Chile (Mapuches)	1868-81
Argentina	1870-71
Uruguay	1870-75

¹² Fuente: Centeno, Miguel Ángel. *Sangre y Deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. Op. Cit. 79-80

Argentina	1874
Colombia	1876-77
Argentina (Conquista del Desierto)	1880
México (campañas indígenas)	1880-1900
Colombia	1884-85
Brasil (Rio Grande do Sul)	1893-94
Perú	1894-95
Ecuador	1895
Brasil (Bahía)	1896-97
Colombia (Guerra de los Mil días)	1899-1903
Venezuela	1898-1900

Las ciudades de América Latina en el Siglo XX

Para la década de 1910 la mayoría de los Estados latinoamericanos habían logrado consolidarse, ya fuera bajo esquemas centralistas con presidencialismos fuertes o moderados o según un modelo federal. Las principales causas de las guerras del XIX desaparecieron, dado que la mayoría de las mismas habían sido impulsadas por la competencia por centralizar el poder político, militar y económico y por establecer esferas de influencia. Pese a ello, prácticamente ninguno de los Estados de América Latina -ni siquiera los pequeños Estados centroamericanos y, quizá, con la conocida excepción de Chile en el Cono Sur- lograron establecer un control efectivo sobre el territorio y mucho menos imponer el monopolio de la violencia como un requisito básico de la política. Esta circunstancia en el siglo XX se transformó en una constante rivalidad regional hacia el poder político, que si bien para entonces no se imponía a través de mecanismos violentos, no carecía de su carácter de movilización política.

Es este escenario las ciudades adquieren un nuevo protagonismo político apoyado en dos hechos. A partir de la primera década del siglo XX comienza un proceso constante de crecimiento urbano, tanto por la dinámica demográfica como por la migración constante desde las áreas semi-rurales y rurales hacia las ciudades, dado que éstas, con una incipiente industrialización, ofrecían posibilidades de empleo e inserción social de las que el campo carecía. La consolidación de centros industriales y comerciales urbanos generó una experiencia nueva en las ciudades latinoamericanas: el surgimiento del populismo como expresión de la movilización política urbana. En este mismo volumen, Francisco Colom y Carlos

de la Torre describen cómo la crisis del modelo agro-exportador, junto con un acelerado crecimiento urbano y la ampliación del sufragio electoral, convirtieron a las ciudades de América Latina en escenarios de grandes movimientos políticos impulsados por expectativas de justicia social. El populismo constituye un fenómeno político caracterizado por la movilización intensiva de las masas urbanas tras un líder carismático y por la activación de una cultura popular de corte nacionalista. Así, el cacique rural decimonónico, que ejercía su influencia en entornos periféricos del poder, dejó paso a otra figura bien conocida de la moderna política latinoamericana: el moderno del caudillo populista, que ejerce el poder desde el centro político de la nación.

Pese a todo ello, América Latina alimentó en este mismo período un complejo antagonismo entre el campo y la ciudad que tendría repercusiones directas sobre los procesos de violencia social: las ciudades se convirtieron en el motor económico que permitía la revalorización de los predios rurales dedicados a la agricultura y la ganadería por su cercanía a los centros de abastecimiento, pero también porque esas zonas serían, siguiendo las dinámicas de expansión, parte del ámbito de influencia urbana. De esta forma las ciudades adquirieron un valor como fortines políticos, como centros de integración social y como escenarios de incorporación a la vida y la economía modernas. En este contexto de competencia entre lo rural y lo urbano y de cambio en los referentes de las formas de vida y las estructuras económicas, América Latina se abrió a sucesivos períodos de violencia colectiva impulsados por procesos revolucionarios de distinto signo político. Tales procesos se iniciaron con la revolución mexicana y los conflictos derivados de ésta, como la denominada *Guerra de los Cristeros*. De hecho, la revolución mexicana tuvo dos grandes hechos clave que marcaron a los demás procesos revolucionarios. Uno, los principales hitos de la revolución estuvieron marcados por la toma o reconquista de ciudades. Dos, las principales actuaciones bélicas de la revolución tuvieron como fin establecer cambios políticos en las ciudades, más que reorganizar los modelos de gobierno y poblamiento rural.

Los otros dos procesos revolucionarios que marcaron el siglo XX en América Latina fueron las revoluciones cubana y nicaragüense. A diferencia de las endémicas guerrillas que sobrevivían dispersas por las selvas y montañas del continente, estas revoluciones triunfaron sólo cuando la toma de las ciudades principales fue exitosa. Esto lo deja claro Robert Moss cuando afirma que “en la mayoría de los países latinoamericanos, como en Europa o en América del norte, la revolución tiene que basarse en la ciudad. Fue necesario sufrir una serie de

derrotas en el campo para aprender la lección”.¹³ El traslado del escenario de la guerrilla a la ciudad no sólo estuvo motivado por el fracaso de las estrategias rurales sino también por el deseo de aprovechar el impresionante crecimiento urbano en América latina. De hecho, un elemento esencial para comprender el fracaso de las guerrillas rurales de la región en los años sesenta fue su intento de reproducir una imagen equivocada de la revolución cubana. Tanto la revolución cubana como la nicaragüense tuvieron operaciones armadas decisivas en entornos urbanos. En el caso cubano fue la toma del cuartel Moncada. En Nicaragua, la *operación chanchera* el 22 de agosto de 1978, cuando el Frente Sandinista de Liberación Nacional tomó el Palacio Nacional en Managua y aceleró la caída del régimen de Anastasio Somoza. En realidad, la victoria de Fidel Castro en Cuba fue fruto de una coalición de fuerzas políticas opuestas a la dictadura de Batista que iba mucho más allá de la guerrilla. A Castro, sin duda, le interesaba minimizar el papel de los demás grupos, por lo que la guerrilla urbana fue de vital importancia para la causa revolucionaria. Como señala Moss, los guerrilleros urbanos tienen más fuerza en los países en los que han logrado unir su causa a unos intereses nacionales más amplios. Así, en Cuba, “dejando a un lado incidentes aislados (como el atentado contra la vida de Batista en 1957), el frente urbano de Castro logró contrarrestar a casi la mitad de las fuerzas gubernamentales (unos 15.000 soldados)”.¹⁴ Castro empleó un periódico y una emisora de radio desde la Sierra Maestra para llevar a cabo su campaña y mantener una estrecha relación entre los rebeldes del campo y los de la ciudad. Las guerrillas urbanas en la Habana lograron así intensificar la revolución, erosionando el apoyo popular a Batista y desmoralizando a las fuerzas armadas.

Las ciudades y su carácter estratégico en un contexto contemporáneo

La migración acelerada del campo a los centros urbanos en América Latina se inició a comienzos del siglo XX. A finales del mismo, su grado de urbanización se ha equiparado al de Europa y América del Norte.¹⁵ Por otro lado, este periodo ha evidenciado el carácter estratégico de las ciudades latinoamericanas, en tanto han sido receptoras de miles de personas que buscaban alcanzar mejores niveles de vida y condiciones básicas de bienestar (ver cuadro 2). Dicha relación estrecha

¹³ Moss, Robert. *La Guerrilla Urbana*. Editora Nacional. 1973. p.180.

¹⁴ Moss, Robert. *La Guerrilla Urbana*. Op. Cit., p. 187.

¹⁵ Alfredo E. Lattes “Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina”, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, N° 28. 1995, pp. 211-260.

entre urbanización y prosperidad la expresa Edward Glaeser de la siguiente manera:

En todos los países se da una correlación casi perfecta entre urbanización y prosperidad. A medida que la proporción de población urbana de una nación aumenta en un 10 por ciento, el rendimiento per cápita aumenta en una media del 30 por ciento. Los ingresos per cápita son casi cuatro veces más altos en los países donde la mayoría de la población vive en ciudades que en aquellos donde la mayoría de la población vive en áreas rurales.¹⁶

Cuadro 2. Nivel de urbanización por país, América Latina, 1950-2030¹⁷

País	Nivel de urbanización								
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
Uruguay	78,0	80,1	82,1	85,2	88,7	91,2	93,0	94,1	94,7
Argentina	65,3	73,6	78,4	82,9	86,5	89,9	92,0	93,1	93,9
Venezuela	46,8	61,2	71,6	79,4	84,0	86,9	89,1	90,7	91,8
Chile	58,4	67,8	75,2	81,2	83,3	85,7	87,8	89,5	90,7
Brasil	36,0	44,9	55,8	66,2	74,7	81,3	85,2	87,3	88,9
Cuba	49,4	54,9	60,2	68,1	73,6	75,3	77,3	79,7	82,3
Puerto Rico	40,6	44,5	58,3	66,9	71,3	75,2	78,5	81,3	83,6
México	42,7	50,8	59,0	66,3	72,5	74,4	76,7	79,3	81,9
Colombia	37,1	48,2	57,2	63,9	69,5	73,9	77,6	80,5	83,0
Perú	35,5	46,3	57,4	64,6	68,9	72,8	76,3	79,3	81,9
Ecuador	28,3	34,4	39,5	47,0	55,1	65,3	73,1	77,8	80,6
R. Dominicana	23,8	30,2	40,3	50,5	58,3	65,1	70,5	74,5	77,7
Bolivia	37,8	39,3	40,7	45,5	55,6	62,5	67,8	72,1	75,7
Panamá	35,8	41,3	47,7	50,5	53,7	56,2	59,6	64,0	68,6
Nicaragua	34,9	39,6	47,0	50,3	53,1	56,1	60,3	65,1	69,5
Jamaica	26,7	33,8	41,5	46,8	51,5	56,1	61,0	65,9	70,3
Paraguay	34,5	35,6	37,1	41,7	48,7	56,1	62,3	67,3	71,5

¹⁶ Glaeser, Edward. *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus. 2011, p. 21.

¹⁷ Organización de Naciones Unidas. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. New York, United Nations Population Division. 2014.

Honduras	17,6	22,8	28,9	34,9	41,8	52,7	61,2	66,7	71,0
Costa Rica	33,5	36,6	39,7	43,1	45,8	47,8	51,2	56,0	61,4
El Salvador	36,5	38,4	39,4	41,6	43,9	46,6	51,0	56,6	62,0
Guatemala	29,5	32,5	35,5	37,4	38,1	39,7	43,5	49,4	55,4
Haití	12,2	15,6	19,8	23,7	29,5	35,7	42,3	48,8	54,9
Total	41,4	49,3	57,5	65,0	71,1	75,4	78,6	81,1	83,3

Este crecimiento urbano ha llevado a que las grandes ciudades contemporáneas, y en especial las de América Latina, compartan cuatro características básicas que tienden a ser estructurales. Primero, las ciudades han venido fortaleciendo las relaciones y transacciones sociales, políticas, culturales, económicas y de seguridad con los municipios vecinos, lo que ha desbordado los límites geográficos de sus territorios y ha dado lugar a la existencia de áreas urbanas más amplias que el marco político-administrativo tradicional, que en el caso de las ciudades de América Latina y aquellas de tradición hispánica es el municipio (ver cuadro 3). Esta situación ha generado nuevas dinámicas y complejidades para el ejercicio del gobierno urbano, como son la fuerte segregación y fragmentación espacial, la dualización del mercado laboral (formal vs. Informal), la suburbanización y la multiplicación de centralidades por la aparición de diferentes centros de encuentro (universidades, centros comerciales y de servicios, etc.) en toda el área metropolitana.

Cuadro 3. Tamaño de la población y la clasificación de las aglomeraciones urbanas de América Latina con más de 5 millones de habitantes a partir del 2014¹⁸

Aglomeración urbana	País del área	Población en miles			Ranking mundial			Promedio tasa de crecimiento anual (%)
		1990	2014	2030	1990	2014	2030	
Ciudad de México	México	15 642	20 843	23 865	4	4	10	0.8
Sao Paulo	Brasil	14 776	20 831	23 444	5	5	11	1.4

¹⁸ Fuente: Organización de Naciones Unidas. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. New York, United Nations Population Division. 2014, pp. 26-27

Buenos Aires	Argentina	10 513	15 024	16 956	10	13	18	1.3
Lima	Perú	5 837	9 722	12 221	28	30	30	2.0
Bogotá	Colombia	4 740	9 558	11 915	34	33	32	2.7
Santiago	Chile	4 616	6 472	7 122	36	51	64	0.7
Belo Horizonte	Brasil	3 548	5 667	6 439	53	59	75	1.1

En segundo lugar, las ciudades viven confrontaciones locales con el Estado por las demandas ciudadanas para el acceso a servicios, el reconocimiento de derechos específicos de propiedad urbana y condiciones mínimas de seguridad y justicia. Muchos de estos procesos marcan lo que Charles Tilly denominó las tendencias de la contienda política: “[es una] contienda porque los participantes reivindican algo que afecta a sus intereses, y es política porque siempre está en juego la relación de los participantes con el gobierno”.¹⁹ Este tipo de conflictos constituyen el germen de diversas formas de violencia colectiva urbana y suelen formar parte del pulso político entre las autoridades estatales y las movilizaciones ciudadanas en América latina.

En tercer lugar, cuando las exigencias de las ciudades rebasan las capacidades institucionales, el resultado suele ser una superación de los gobiernos municipales por la violencia, la proliferación de prácticas informales o delictivas, la territorialización de los grupos criminales y, finalmente, el control de la sociedad por éstos. En este contexto, las ciudades contemporáneas se ven sometidas a disputas por el control político y económico de territorios entre una variada gama de actores criminales que logran en ocasiones generar lealtades sociales y cerrar acuerdos políticos con los sectores marginados de la sociedad. Geoffrey Demarest ha señalado que en América Latina los intereses económicos continúan aislando física y socialmente a las comunidades pobres en expansión. Como consecuencia, éstas se alejan del control del Estado y son organizaciones criminales las que ocupan este espacio asegurando lealtades, imponiendo *ley y orden* y ofreciendo oportunidades económicas alternativas. Tanto es así que Demarest llega a hablar de la aparición de “naciones autónomas dentro de las naciones”.²⁰ Los espacios urbanos han sido por consiguiente el foco de la violencia organizada contemporánea, ya sea política o criminal, debido principalmente a las posibilidades de organización y clandestinidad que brindan las grandes ciudades y las nuevas tecnologías. Estas disputas por el control del territorio interpelan a la

¹⁹ Tilly, Charles. *Violencia Colectiva*. Madrid: Hacer, 2007, p. 25.

²⁰ Geoffrey, D. 1995. Geopolitics and Urban Armed Conflict in Latin America. *Foreign Military Studies Office*, 6 (1). 1995, p. 22

capacidad del Estado para mantener el control territorial. En este sentido, las grandes ciudades ofrecen las circunstancias propicias para la conformación de grupos dedicados a actividades ilícitas. La escapada al control territorial del Estado constituye un factor básico para la rentabilidad de estos negocios. Dicho de otro modo, la disputa por el control del territorio y el surgimiento de la criminalidad urbana no sólo obedecen a la pobreza y la exclusión provocadas por la acelerada urbanización sino también a la incapacidad del Estado para controlar el territorio y ofrecer a los ciudadanos unos determinados niveles de seguridad y oportunidades económicas. Una característica adicional de algunas ciudades latinoamericanas actuales es la de haberse convertido en escenario de transformaciones y nuevas formas de alianza entre diversos tipos de grupos criminales. Esta fusión operativa y estratégica es especialmente preocupante, porque como se ha visto en el caso mexicano o colombiano, se trata de alianzas con capacidad de generar actividades de insurgencia y de desafío directo a las estructuras del Estado.

En cuarto y último lugar, en un mundo marcado por las tendencias a la globalización, las ciudades han emergido como espacios sometidos a nuevas demandas por parte del capital global y como polos para la prestación de servicios comerciales y operaciones financieras internacionales. Al constituirse en nodos de dinámicas tecnológicas y financieras transnacionales sin necesidad de una continuidad geográfica, las ciudades han generado lo que Saskia Sassen denomina un *sistema urbano transnacional* cuya autonomía representa un desafío para los Estados, pues estas *ciudades globales* quedan desconectadas de su región e incluso de su nación.²¹ Como resulta obvio, estas transacciones internacionales entre ciudades no sólo se dan en el ámbito de la economía legal: las ciudades también funcionan como centros internacionales del crimen organizado y de las rentas ilegales. Los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones han facilitado sus operaciones y permitido que las organizaciones criminales encuentren en las grandes ciudades de la globalización un refugio para sus operaciones. Así, como concluye Manuel Castells “la soberanía estatal, ya debilitada por los procesos de globalización e identificación, se ve directamente amenazada por las redes flexibles del crimen,

²¹ Sassen, Saskia. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores. 2007 p. 145 y Sassen, Saskia, *Estado, soberanía y globalización*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores: Universidad de los Andes: Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar.2010.

que sortean los controles y asumen un nivel de riesgo que ninguna otra organización es capaz de absorber”.²²

En suma, las ciudades contemporáneas de América Latina representan escenarios estratégicos para los nuevos conflictos caracterizados por la criminalidad y el narcotráfico, que encuentran en ellas las condiciones y oportunidades propicias para su desarrollo. Este tipo de desafío a los Estados por el control de sus territorios urbanos representa, más que una amenaza para la seguridad de las ciudades en sí mismas, una amenaza para la seguridad nacional. Es ahí donde radica la importancia geopolítica de las ciudades en América Latina.

Conclusiones

Las ciudades latinoamericanas son el producto histórico del modelo de ocupación territorial diseñado por la colonización española, que se apoyó política y socialmente en estructuras de asentamiento urbano. Ese modelo de ocupación buscaba obtener el control de porciones crecientes del continente partiendo de conglomerados urbanos conectados entre sí y con la metrópolis. Tras la implosión colonial de la Monarquía, las ciudades cabeceras de esta red colonial buscaron crear entornos geopolíticos que les fueran favorables para proyectar el poder local en un nuevo contexto. Esta concurrencia política y territorial entre ciudades señeras marca el primer período de la independencia. Un siglo después estas ciudades serían en algunos casos protagonistas de procesos armados y revolucionarios que obedecían a dinámicas distintas de las del siglo XIX. Por último, las pautas de crecimiento urbano durante el siglo XX terminaron de desdibujar y sobrepasar los límites y capacidades institucionales de los viejos municipios de matriz hispana. Los Estados de América Latina se encuentran inmersos en la actualidad en un proceso de transformación marcado por las dinámicas de la globalización. Sus grandes ciudades se han convertido en espacios complejos en los que confluyen las tensiones políticas provocadas por la provisión y consumo de bienes públicos junto a crecientes demandas de ciudadanos que aspiran a alcanzar niveles dignos de bienestar y seguridad. Al mismo tiempo, las grandes urbes se han convertido en escenarios de la rivalidad por el control territorial entre el Estado y una miríada de actores criminales. Como consecuencia, algunos países latinoamericanos –como era evidente hace dos décadas en Colombia y lo es en la actualidad en México, pero también cada vez

²² Castells, M. *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Volumen III, Fin del milenio. México D.F.: Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v. 1999, p. 229.

más en lugares como Honduras, Bolivia e incluso Argentina y Brasil- están experimentando una creciente amenaza de fragmentación social y política debido a la incapacidad histórica de sus Estados para controlar la integridad de su territorio y el palpable papel de las ciudades en las nuevas disputas geoestratégicas. Este capítulo ha intentado poner de manifiesto la importancia estratégica del territorio urbano en América latina para asegurar mejores niveles de gobernabilidad y mantener la seguridad pública como núcleo elemental de un ordenamiento democrático y sometido a derecho.

Referencias

- Castells, M. (1999). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Volumen III, Fin del milenio. México D.F: Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.
- Centeno, M. (2014). *Sangre y Deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. (C. Patiño, Trad.) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Urbanos.
- Chiaramonte, J. C. (1997). *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina, 1800-1846*. Buenos Aires: Ariel.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus.
- Geoffrey, D. (1995). Geopolitics and Urban Armed Conflict in Latin America. *Foreign Military Studies Office*, 6 (1).
- Mauricio Merino (1998). *Gobierno local, poder nacional: La contienda por la formación del Estado mexicano*. México, El Colegio de México.
- Kilcullen, D. (2013). *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*. Oxford ; New York, NY: Oxford University Press.

- Koonings, K., & Kruijt, D. (2010). *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*. London ; New York: Zed Books Ltd.
- Moss, R. (1973). *La Guerrilla Urbana*. Editora Nacional.
- Organización de Naciones Unidas. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. New York, United Nations Population Division.
- Patiño Villa, C. A. (2009). Iberoamérica, una civilización urbana. En: F. Colom González (Ed.), *Modernidad iberoamericana: cultura, política y cambio social* (Vervuert., pp. 299 – 317). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científica, CSIC.
- Reyes Cárdenas, A. C. (2010). El derrumbe de la primera república en la Nueva Granada entre 1810 - 1816. *Historia Crítica*, (41), 38–61.
- Rodríguez, P., & Reyes Cárdenas, A. C. (2010). *La revolución de los cabildos. Historia de la independencia en Colombia*.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Sassen, S. (2010). *Estado, soberanía y globalización*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores: Universidad de los Andes: Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar.
- Tilly, C. (2007). *Violencia Colectiva*. Madrid: Hacer.
- Vejo, T. P. (2010). *Elegía criolla: una reinterpretación de las guerras de independencia hispanoamericanas*. Tusquets Editores.